

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif merupakan bagian penting dari demokrasi yang inklusif karena keputusan publik menyangkut pengalaman dan kebutuhan kelompok yang berbeda. Kebijakan afirmasi melalui pencalonan sekurang-kurangnya 30 persen perempuan dimaksudkan untuk memperluas keterwakilan deskriptif, yaitu kehadiran perempuan secara fisik di parlemen. Kehadiran tersebut membuka akses terhadap arena pengambilan keputusan, tetapi tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa kepentingan perempuan telah diperjuangkan secara substantif.

Komposisi DPRD Provinsi Jawa Tengah pada periode 2019–2024 menunjukkan bahwa jumlah perempuan masih berada pada kisaran 18–20 persen. Jumlah tersebut berubah dari 23 orang pada 2019, 22 orang pada 2020, 21 orang pada 2021, 22 orang pada 2022, 24 orang pada 2023, dan 23 orang pada 2024. Distribusinya juga tidak merata antarfraksi. Data tersebut menempatkan perempuan sebagai kelompok minoritas secara numerik, tetapi posisi minoritas tidak boleh langsung disimpulkan sebagai penyebab kegagalan memperjuangkan kepentingan perempuan.

**Tabel 1.1 Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Partai Politik dan Jenis Kelamin di Provinsi Jawa Tengah (Jiwa), 2021-2024.<sup>1</sup>**

Partai Politik	Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Partai Politik dan Jenis Kelamin di DPRD Provinsi Jawa Tengah											
	Laki-Laki						Perempuan					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>PDIP</b>	32	32	31	31	31	31	10	10	10	10	11	10
<b>PKB</b>	16	15	16	16	16	16	4	4	4	4	4	4
<b>Gerindra</b>	12	12	12	12	11	12	1	1	1	1	1	1
<b>Golkar</b>	10	10	11	11	11	9	2	1	1	1	1	2
<b>PKS</b>	9	9	9	9	9	9	1	1	1	1	1	1
<b>Demokrat</b>	4	6	5	6	6	3	1	3	-	3	3	1
<b>PPP</b>	6	5	6	5	5	4	3	1	3	1	1	3
<b>PAN</b>	5	4	5	4	4	5	1	1	1	1	1	1
<b>Nasdem</b>	3	2	3	3	2	3	-	-	-	-	1	0
<b>Total Anggota</b>	97	95	98	97	95	97	23	22	21	22	24	23
	<b>Total</b>											
<b>Tahun</b>	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
<b>Kursi</b>	120		117		119		119		119		120	

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, 'Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Partai Politik Dan Jenis Kelamin Di Provinsi Jawa Tengah – Tabel Statistik.', 2024, diakses 02 November 2025, <https://jateng.bps.go.id/id/statistics-table/2/Mjc4lz1=/jumlah-anggota-dewan-perwakilan-rakyat-daerah-menurut-partai-politik-dan-jenis-kelamin-di-provinsi-jawa-tengah.html>.

Sumber: Badan Pusat Statistik Jawa Tengah.

Asumsi awal bahwa peningkatan jumlah perempuan akan memperbesar kemungkinan lahirnya kebijakan yang berpihak pada perempuan berangkat dari hubungan antara keterwakilan deskriptif dan keterwakilan substantif. Hubungan tersebut tidak bersifat otomatis. Kajian mutakhir menunjukkan bahwa tindakan substantif dipengaruhi oleh posisi legislator, akses terhadap sumber daya, penempatan dalam komisi, serta tingkat marginalisasi perempuan sebagai individu dan kelompok di dalam parlemen.<sup>2</sup> Jumlah karena itu diperlakukan sebagai konteks struktural, sedangkan komitmen harus ditelusuri melalui tindakan yang benar-benar dilakukan.

Kasus Jawa Tengah memperlihatkan kesenjangan empiris yang penting. Meskipun jumlah perempuan belum mencapai 30 persen, DPRD bersama pemerintah daerah menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pengarusutamaan Gender. Kedua regulasi tersebut menunjukkan adanya keluaran yang berkaitan langsung dengan kepentingan perempuan, tetapi keberadaan produk hukum belum menjelaskan siapa yang

---

<sup>2</sup> Reut Itzkovitch-Malka and Odelia Oshri, "The Weight on Her Shoulders: Marginalization of Women Legislators in Parliaments and Substantive Representation of Women," *British Journal of Political Science* 54, no. 4 (2024): 1340–1361, <https://doi.org/10.1017/S0007123424000401>.

menginisiasi, bagaimana agenda dipertahankan, bentuk dukungan yang dibangun, dan sejauh mana komitmen tersebut berlanjut setelah regulasi disahkan.

Indeks Ketimpangan Gender Provinsi Jawa Tengah juga membaik dari 0,336 pada 2023 menjadi 0,308 pada 2024. Perubahan indeks tersebut tidak dapat diklaim sebagai akibat langsung tindakan DPRD karena dipengaruhi oleh berbagai kebijakan serta kondisi sosial-ekonomi. Data itu tetap relevan sebagai konteks bahwa kesehatan reproduksi, akses ekonomi, partisipasi, dan perlindungan perempuan membutuhkan kesinambungan kebijakan. Kajian fiskal berperspektif gender menegaskan bahwa kesenjangan akses, kontrol, partisipasi, dan manfaat pembangunan perlu diterjemahkan ke dalam pilihan alokasi sumber daya.<sup>3</sup>

Kesenjangan antara kehadiran dan tindakan mengarahkan perhatian pada aktor kritis. Keterwakilan substantif terjadi ketika anggota parlemen bertindak bagi kepentingan kelompok yang diwakili melalui usulan, pengawasan, pembentukan regulasi, penganggaran, dan pembangunan koalisi. Pengalaman pembentukan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual di Indonesia menunjukkan bahwa aktor dan tindakan kritis, kemauan politik, serta kolaborasi antara legislator, pemerintah, organisasi masyarakat sipil, gerakan perempuan, dan media merupakan

---

<sup>3</sup> Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Analisis Ketimpangan Gender Spasial dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian Wilayah (2022), [https://fiskal.kemenkeu.go.id/files/berita-kajian/file/1660884304\\_pug.pdf](https://fiskal.kemenkeu.go.id/files/berita-kajian/file/1660884304_pug.pdf).

unsur penting dalam mendorong perubahan kebijakan.<sup>4</sup> Temuan tersebut juga menegaskan bahwa aktor kritis dapat berasal dari perempuan maupun laki-laki.

Komitmen lembaga legislatif tidak cukup dinilai dari produk hukum. Pilihan anggaran memperlihatkan apakah pengakuan normatif diterjemahkan menjadi program, kelompok sasaran, dan dukungan sumber daya. Anggaran responsif gender bukan anggaran terpisah untuk perempuan, melainkan pendekatan untuk menilai dampak pengeluaran terhadap perempuan dan laki-laki serta menghubungkan tujuan kebijakan, alokasi, indikator, dan hasil.<sup>5</sup> Penelusuran perlu mencakup program yang secara eksplisit menyebut perempuan dan program lintas sektor, seperti kesehatan reproduksi, penanganan *stunting*, perlindungan korban, pekerja informal, kepala keluarga perempuan, perumahan, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi.

Data awal yang tersedia dalam naskah menunjukkan perubahan pada beberapa pos yang berkaitan langsung dengan perempuan. Anggaran Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada 2019 berkurang dari Rp35.073.504.000 sebelum perubahan menjadi Rp33.681.000.000 setelah perubahan, atau turun Rp1.392.504.000. Pos layanan rujukan lanjutan bagi perempuan korban kekerasan

---

<sup>4</sup> Wahidah Zein Br Siregar and Ella Syafputri Prihatini, "Passing the Sexual Violence Crime Law in Indonesia: Reflection of a Gender-Sensitive Parliament?," *Politics and Governance* 12 (2024), Article 8245, <https://doi.org/10.17645/pag.8245>.

<sup>5</sup> Asian Development Bank, *Budgeting for Gender Equality: A Practical Guide to Gender Budgeting* (Manila: Asian Development Bank, 2024), <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/950541/budgeting-gender-quality-practical-guide.pdf>.

juga turun dari Rp374.522.000 pada 2023 menjadi Rp194.608.000 pada 2024, atau berkurang sekitar 48,04 persen. Perubahan tersebut belum cukup untuk menggambarkan tren enam tahun karena dokumen pembandingan 2020–2022 tidak tersedia secara seragam, tetapi dapat menjadi indikasi awal bahwa keberlanjutan dukungan fiskal perlu diuji melalui pembahasan RAPBD, APBD, dan APBD Perubahan.<sup>6</sup>

**Tabel 1.2 Indikasi Awal Perubahan Pos Anggaran yang Berkaitan dengan Kepentingan Perempuan**

Tahun	Keterangan
2019	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak: Rp35.073.504.000 sebelum perubahan menjadi Rp33.681.000.000 setelah perubahan; turun Rp1.392.504.000 atau sekitar 3,97 persen.
2020	Dokumen pembandingan dengan nomenklatur yang seragam belum tersedia dalam data penelitian.
2021	Dokumen pembandingan dengan nomenklatur yang seragam belum tersedia dalam data penelitian.
2022	Dokumen pembandingan dengan nomenklatur yang seragam belum tersedia dalam data penelitian.
2023	Layanan rujukan lanjutan bagi perempuan korban kekerasan sebesar Rp374.522.000.
2024	Pos yang sama sebesar Rp194.608.000; turun Rp179.914.000 atau sekitar 48,04 persen dibandingkan 2023.

Sumber: Diolah peneliti dari dokumen anggaran yang tersedia dalam naskah.

Urgensi penelitian terletak pada kebutuhan untuk membuktikan bagaimana anggota dewan perempuan bertindak bagi kepentingan perempuan, bukan sekadar menilai jumlah atau menerima pengakuan informan. Analisis diarahkan pada kemampuan mengenali masalah, tindakan legislasi dan penganggaran, keberlanjutan

<sup>6</sup> Ahid Wahyu Kurniawan and Yulita Nilam Fridiyanti, “Analisis Anggaran Daerah Responsif Gender: Studi Realisasi APBD Kabupaten Pati Tahun 2018,” *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 9, no. 2 (2023): 203–220, <https://ojs.unigal.ac.id/index.php/modrat/article/download/3110/2306>.

pengawasan, biaya politik yang ditanggung, serta kolaborasi lintas fraksi dan aktor di luar parlemen. Pengalaman parlemen menunjukkan bahwa kerja lintas kelompok politik dan lintas komisi dapat memasukkan perspektif gender ke dalam kebijakan ekonomi dan anggaran, tetapi hasilnya tetap dipengaruhi oleh kompromi dan struktur *gatekeeping*.<sup>7</sup> Atas dasar itu, penelitian menilai komitmen personal sekaligus limitasi yang menentukan apakah komitmen tersebut berubah menjadi keluaran kelembagaan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Komitmen anggota dewan perlu dibuktikan melalui perilaku yang dapat ditelusuri, sedangkan hambatan perlu ditempatkan sebagai limitasi yang menjelaskan jarak antara komitmen personal dan keputusan lembaga. Berdasarkan permasalahan tersebut, rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana komitmen anggota dewan perempuan dalam mengawal kepentingan perempuan melalui fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan di DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 2019–2024?
2. Apa limitasi anggota dewan perempuan dalam menerjemahkan komitmen tersebut menjadi keluaran kebijakan di DPRD Provinsi Jawa Tengah?

---

<sup>7</sup> Anna Elomäki and Johanna Kantola, “Feminist Governance in the European Parliament: The Political Struggle over the Inclusion of Gender in the EU’s COVID-19 Response,” *Politics & Gender* 19, no. 2 (2023): 327–348, <https://doi.org/10.1017/S1743923X21000544>.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian disusun berdasarkan kedua rumusan masalah tersebut, yaitu:

1. Menganalisis komitmen anggota dewan perempuan dalam mengawal kepentingan perempuan melalui indikator *awareness*, *action*, persistensi, dan *political cost* pada fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan di DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 2019–2024.
2. Menganalisis limitasi struktural, institusional, kultural, dan fiskal yang memengaruhi penerjemahan komitmen anggota dewan perempuan menjadi keluaran kebijakan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai bahan kajian dan rujukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan serta politik *gender* di lembaga legislatif daerah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya khazanah referensi ilmiah terkait sejauh mana keterwakilan perempuan di parlemen dapat berjalan secara efektif, terutama dalam memperjuangkan isu dan kepentingan kaum perempuan ke dalam proses pembentukan kebijakan di tingkat DPRD Provinsi. Dengan demikian,

temuan dalam penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai acuan bagi para peneliti lain yang mengkaji topik yang relevan dengan penelitian ini.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumber informasi bagi pihak terkait mengenai peran dan perilaku perempuan di dalam parlemen, sekaligus memberikan pemahaman bahwa kehadiran perempuan di dalam lembaga legislatif, khususnya di tingkat daerah, merupakan hal yang sangat penting. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi para pejabat publik dan anggota dewan yang saat ini sedang menjabat, maupun bagi mereka yang akan mencalonkan diri, termasuk kaum perempuan, agar senantiasa konsisten dalam menyuarakan dan membela hak-hak perempuan sehingga kebijakan yang dihasilkan tidak merugikan kelompok perempuan. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan bahan evaluasi sekaligus dorongan untuk memperkuat komitmen seluruh anggota dewan, baik perempuan maupun laki-laki dalam mengintegrasikan isu dan kepentingan perempuan ke dalam agenda legislatif secara lebih optimal.

#### **1.5 Penelitian Terdahulu**

Penelitian Febriyani Puspita Pratiwi dan Puji Astuti mengenai hegemoni partai politik terhadap kinerja anggota dewan perempuan di DPRD Provinsi Jawa

Tengah menjelaskan bahwa anggota perempuan cukup aktif menyampaikan pandangan dan aspirasi, tetapi otonominya dibatasi oleh struktur partai serta mekanisme kolektif-kolegial. Penelitian tersebut memberi dasar untuk memahami kendali kelembagaan, tetapi belum mengukur komitmen melalui jejak tindakan legislasi, pengawasan, dan penganggaran secara terpadu.<sup>8</sup>

Penelitian Eno Aldonaturrohman dan Fitriyah menelaah peran strategis anggota legislatif perempuan dalam revisi regulasi kekerasan berbasis gender. Penelitian itu menunjukkan pentingnya kualitas dan keterlibatan anggota perempuan dalam satu proses legislasi, tetapi lingkungannya berpusat pada pembentukan Perda tertentu sehingga belum menjelaskan kesinambungan tindakan, biaya politik, dan intervensi anggaran pada keseluruhan periode 2019–2024.<sup>9</sup>

Penelitian Albert Jehoshua Rapha, Ari Subowo, dan Teuku Afrizal menganalisis kondisi keterwakilan perempuan dan pelaksanaan kebijakan peningkatan partisipasi politik perempuan. Temuannya menekankan belum optimalnya pelaksanaan kebijakan afirmasi, budaya patriarki, kapabilitas, dan faktor politik. Fokus tersebut terutama menjelaskan mengapa keterwakilan deskriptif belum

---

<sup>8</sup> Febriyani Puspita Pratiwi and Puji Astuti, “Hegemoni Partai Politik terhadap Kinerja Anggota Dewan Perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah Periode 2019–2024,” *Journal of Politics and Government Studies* 9, no. 4 (2020): 79–94, <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/28585>.

<sup>9</sup> Eno Aldonaturrohman and Fitriyah, “Peran Strategis Anggota Legislatif Perempuan DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam Revisi Perda Kekerasan Berbasis Gender,” *Journal of Politic and Government Studies* 11, no. 2 (2022), <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/33349>.

mencapai 30 persen, bukan bagaimana aktor yang telah berada di parlemen bertindak bagi kepentingan perempuan.<sup>10</sup>

Penelitian Yunita Ratna Sari membahas representasi perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah dari sudut pandang *fiqh siyasah* dan mengidentifikasi budaya patriarki, keterbatasan sumber daya ekonomi, serta stereotip sebagai penyebab rendahnya jumlah perempuan. Penelitian tersebut memperkuat penjelasan mengenai hambatan masuk ke parlemen, tetapi belum menguji komitmen anggota terpilih melalui tindakan, persistensi, biaya politik, dan keluaran anggaran.<sup>11</sup>

### 1.5.1 Kebaruan Penelitian

Kebaruan penelitian terletak pada penggunaan indikator perilaku *awareness*, *action*, persistensi, dan *political cost* untuk menilai komitmen anggota dewan perempuan secara kualitatif. Penelitian menghubungkan tindakan legislasi, advokasi, pengawasan, dan penganggaran dengan dokumen kebijakan serta kutipan wawancara sebagai validasi. Dengan demikian, komitmen tidak disimpulkan dari identitas, jabatan, atau pernyataan kepedulian saja.

---

<sup>10</sup> Albert J. Rapha, Ari Subowo, and Teuku Afrizal, "The Analysis of Women's Representation in the House of Representatives of Central Java 2019–2024," *Journal of Public Policy and Management Review* 10, no. 3 (2021): 31–38, <https://doi.org/10.14710/jppmr.v10i3.31153>.

<sup>11</sup> Yunita Ratna Sari, "Representasi Perempuan dalam DPRD Provinsi Jawa Tengah Periode 2019–2024 dari Tinjauan Fiqh Siyasah," *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* 8, no. 2 (2023): 211–224, <https://doi.org/10.29300/imr.v8i2.3472>.

Penelitian juga membedakan komitmen personal dari kapasitas menghasilkan keluaran kelembagaan serta menganalisis peran komisi, fraksi, partai, mekanisme kolektif-kolegial, aktor luar parlemen, dan prioritas fiskal. Pendekatan perubahan bermakna yang menghubungkan dokumen dan narasi aktor membantu mengidentifikasi tindakan, hasil, serta kondisi yang memungkinkan atau membatasi perubahan tanpa mengubah penelitian menjadi pengukuran kuantitatif.<sup>12</sup>

## 1.6 Kerangka Teori

### 1.6.1 Teori Keterwakilan Substantif

Representasi politik tidak hanya berkaitan dengan kewenangan formal atau kesamaan identitas antara wakil dan pihak yang diwakili. Hanna Fenichel Pitkin membedakan representasi formalistik, simbolik, deskriptif, dan substantif. Representasi substantif merujuk pada tindakan wakil yang bertindak untuk (*acting for*) kepentingan pihak yang diwakilinya. Ukurannya terletak pada tindakan dan keputusan, bukan hanya pada keberadaan wakil di dalam lembaga.<sup>13</sup>

Dalam lembaga legislatif, keterwakilan substantif dapat terlihat melalui pengajuan usulan, perubahan pasal, dukungan terhadap rancangan peraturan, pengawasan program, intervensi anggaran, dan pembentukan koalisi. Kajian

---

<sup>12</sup> Petra Ahrens, Silvia Erzeel, and Marie Fieremans, "Methodological Reflections on Studying Gender-Sensitive Parliaments Cross-Nationally: A 'Most Significant Change' Approach," *Politics and Governance* 12 (2024), Article 8117, <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/viewFile/8117/3853>.

<sup>13</sup> Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967), 38–59, 143.

mutakhir menunjukkan bahwa aktivitas yang berkaitan dengan perempuan dipengaruhi oleh posisi individual legislator dan kondisi perempuan sebagai kelompok di parlemen.<sup>14</sup> Karena itu, jumlah perempuan yang sama dapat menghasilkan tindakan substantif yang berbeda.

Keterwakilan substantif perempuan tidak hanya dapat dilakukan oleh anggota dewan perempuan. Aktor laki-laki dapat bertindak bagi kepentingan perempuan, sementara anggota perempuan belum tentu melakukannya secara konsisten. Fokus analisis diarahkan pada tindakan yang dilakukan, dukungan yang dibangun, proses yang dipengaruhi, dan keluaran yang dihasilkan.

Dalam penelitian ini, keterwakilan substantif digunakan untuk menilai apakah komitmen diterjemahkan ke dalam agenda, regulasi, program, pengawasan, dan alokasi anggaran yang memperbaiki akses, partisipasi, manfaat, kontrol, atau perlindungan perempuan.

Konsep tersebut juga membedakan tindakan individual dari keputusan lembaga. Seorang anggota dapat memiliki komitmen tinggi, tetapi hasil akhirnya tetap merupakan produk kolektif yang dipengaruhi komisi, fraksi, partai, pemerintah daerah, dan aktor di luar parlemen.

---

<sup>14</sup> Reut Itzkovitch-Malka and Odelia Oshri, "The Weight on Her Shoulders: Marginalization of Women Legislators in Parliaments and Substantive Representation of Women," *British Journal of Political Science* 54, no. 4 (2024): 1340–1361, <https://doi.org/10.1017/S0007123424000401>.

### 1.6.2 Teori *Critical Actor*

Teori *critical actor* menggeser perhatian dari ambang jumlah menuju aktor yang mengambil tindakan untuk mendorong kepentingan perempuan. Aktor kritis adalah individu atau kelompok yang menginisiasi usulan, mempertahankan agenda, membangun dukungan, dan memengaruhi proses pengambilan keputusan. Identitas perempuan dapat menjadi sumber pengalaman, tetapi status sebagai perempuan bukan syarat yang cukup untuk disebut aktor kritis.<sup>15</sup>

Tindakan kritis dapat berlangsung di dalam maupun di luar parlemen. Di dalam parlemen, tindakan terlihat pada usulan legislasi, intervensi dalam rapat, pengawalan pasal, pengawasan program, dan pembahasan anggaran. Di luar parlemen, organisasi masyarakat sipil, media, akademisi, dan kelompok perempuan dapat menyediakan data, tekanan publik, serta legitimasi bagi agenda yang diperjuangkan.

Pengalaman pembentukan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual menunjukkan bahwa aktor dan tindakan kritis, kemauan politik, serta kolaborasi lintas lembaga merupakan unsur penting dalam perubahan hukum.<sup>16</sup> Satu

---

<sup>15</sup> Sarah Childs and Mona Lena Krook, "Critical Mass Theory and Women's Political Representation," *Political Studies* 56, no. 3 (2008): 725–736.

<sup>16</sup> Wahidah Zein Br Siregar and Ella Syafputri Prihatini, "Passing the Sexual Violence Crime Law in Indonesia: Reflection of a Gender-Sensitive Parliament?," *Politics and Governance* 12 (2024), Article 8245, <https://doi.org/10.17645/pag.8245>.

kebijakan tidak cukup untuk menyatakan seluruh parlemen sensitif gender, sehingga tindakan aktor dan respons kelembagaan perlu diperiksa secara terpisah.

Dalam penelitian ini, teori *critical actor* digunakan untuk mengidentifikasi anggota dewan yang melakukan tindakan konkret bagi kepentingan perempuan, bentuk tindakan yang dipilih, dukungan yang dibangun, dan kondisi yang memungkinkan atau membatasi pengaruh tindakan tersebut.

### **1.6.3 Teori *Policy Entrepreneurship***

Teori *policy entrepreneurship* menjelaskan bagaimana aktor mengubah persoalan yang tersebar menjadi agenda kebijakan. Seorang *policy entrepreneur* membingkai masalah, menghubungkannya dengan alternatif kebijakan, membangun jejaring, melakukan lobi dan negosiasi, serta memanfaatkan momentum ketika peluang kebijakan terbuka. Tindakan tersebut menuntut investasi waktu, pengetahuan, jaringan, reputasi, dan sumber daya politik.

Kajian kebijakan inklusif di tingkat daerah Indonesia menunjukkan bahwa demonstrasi, petisi, dengar pendapat, pemasukan rancangan ke dalam program legislasi, lobi, dan negosiasi merupakan rangkaian tindakan yang memungkinkan aktor memanfaatkan *policy window* sampai regulasi dapat disahkan.<sup>17</sup> Kerangka ini relevan untuk membaca perilaku anggota DPRD karena perjuangan kepentingan

---

<sup>17</sup> Erna Setijaningrum and Ramaditya Rahardian, "The Power of Policy Entrepreneur in Disability-Inclusive Policy-Making," *Policy & Governance Review* 6, no. 2 (2022): 176–188, <https://doi.org/10.30589/pgr.v6i2.504>.

perempuan juga memerlukan perumusan masalah, pengajuan usulan, pembentukan koalisi, dan pengawalan lintas tahap.

Teori ini digunakan bersama keterwakilan substantif dan *critical actor*. Keterwakilan substantif menjelaskan orientasi tindakan bagi kelompok yang diwakili; *critical actor* mengidentifikasi aktor dan tindakan kritis; sedangkan *policy entrepreneurship* menjelaskan strategi membawa dan mempertahankan agenda. Indikator *awareness*, *action*, persistensi, dan *political cost* disusun sebagai sintesis analitis dari ketiga kerangka tersebut serta literatur mengenai keberlanjutan kerja kesetaraan gender dan konsekuensi politik dukungan terhadap kebijakan perempuan.<sup>1819</sup>

## 1.7 Operasionalisasi Konsep

### 1.7.1 Komitmen Anggota Dewan dalam Memperjuangkan Kepentingan Perempuan

Komitmen dipahami sebagai keterhubungan antara pemahaman terhadap kepentingan perempuan dan tindakan berkelanjutan untuk memasukkan kepentingan tersebut ke dalam proses kebijakan. Komitmen tidak dinilai dari pengakuan informan saja, melainkan dari kecocokan antara pernyataan, rekam tindakan, dokumen

---

<sup>18</sup> Josefina Erikson and Lenita Freidenvall, "Exploring Sustainability in Parliamentary Gender Equality Work: Insights from the Swedish Riksdag," *NORA—Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 32, no. 1 (2024): 17–34, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1802325/FULLTEXT01.pdf>.

<sup>19</sup> Jaemin Shim, "Substantive Representation of Women and Policy-Vote Trade-Offs: Does Supporting Women's Issue Bills Decrease a Legislator's Chance of Reelection?," *The Journal of Legislative Studies* 28, no. 4 (2022): 533–553, <https://doi.org/10.1080/13572334.2021.1902645>.

kebijakan, proses penganggaran, serta hasil yang dapat ditelusuri. Indikator operasional penelitian disusun sebagai berikut:

**Tabel 1.3 Operasionalisasi Konsep Penelitian**

Konsep	Dimensi	Indikator Empiris	Sumber Data
Komitmen	<i>Awareness</i>	Kemampuan mengidentifikasi masalah, kelompok terdampak, ketimpangan akses, dan kaitannya dengan bidang komisi.	Wawancara, hasil reses, dokumen kebijakan.
Komitmen	<i>Action</i>	Inisiatif legislasi, pengajuan usulan, perubahan pasal, advokasi, pengawasan, intervensi RAPBD/APBD, dan koalisi.	Dokumen legislasi/anggaran dan wawancara.
Komitmen	<i>Persistensi</i>	Pengulangan usulan, tindak lanjut lintas tahap, pemeliharaan koalisi, dan konsistensi dari perencanaan sampai pelaksanaan.	Jejak dokumen, kronologi, wawancara.
Komitmen	<i>Political Cost</i>	Negosiasi dengan fraksi/komisi, penolakan, interupsi, risiko reputasi/elektoral, penggunaan waktu, jaringan, dan biaya agenda.	Wawancara dan respons kelembagaan.
Keterwakilan substantif	Keluaran	Masuknya kepentingan perempuan ke dalam agenda, regulasi, program, pengawasan, dan alokasi anggaran.	Perda, RAPBD/APBD, dokumen program.
Limitasi	Struktural, institusional, kultural, fiskal	Komposisi, posisi komisi, disiplin fraksi, kolektif-kolegial, praktik maskulin, stigma, dan keterbatasan anggaran.	Dokumen kelembagaan dan wawancara.

Sumber: Diolah peneliti berdasarkan teori keterwakilan substantif, *critical actor*, *policy entrepreneurship*, dan literatur komitmen legislatif.

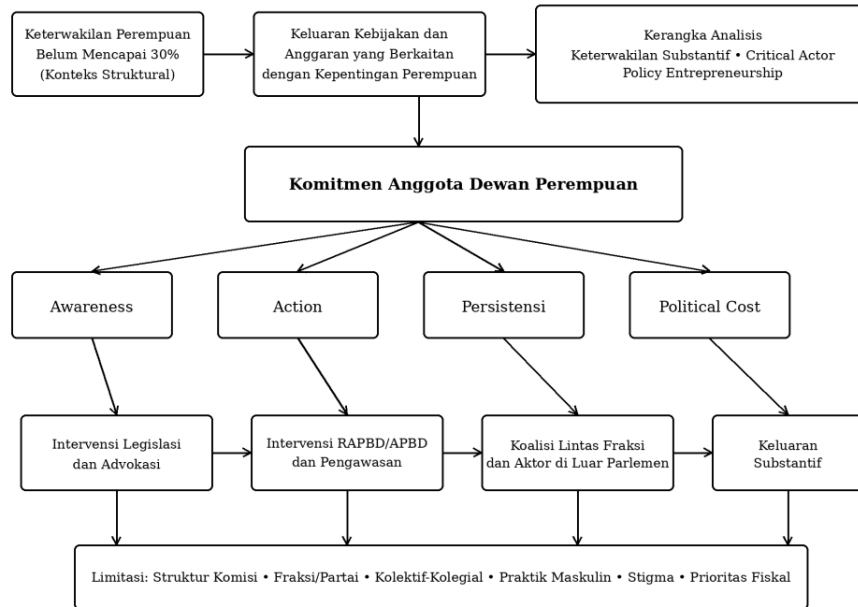
### **1.7.2 Kepentingan Perempuan dan Keterwakilan Substantif**

Kepentingan perempuan mencakup kebutuhan dan kondisi yang dampaknya secara langsung atau tidak proporsional lebih besar terhadap perempuan, baik karena pengalaman biologis maupun struktur sosial. Kepentingan tersebut tidak dibatasi pada sektor kesejahteraan, tetapi juga mencakup keamanan infrastruktur, perumahan, pekerjaan informal, perlindungan hukum, kesehatan reproduksi, pendidikan, pemberdayaan ekonomi, partisipasi politik, dan akses terhadap sumber daya publik. Tindakan dinilai substantif apabila diarahkan untuk memperbaiki akses, kontrol, partisipasi, manfaat, atau perlindungan perempuan dan dapat ditelusuri dalam proses maupun keluaran kebijakan.

### **1.7.3 Limitasi Penerjemahan Komitmen**

Limitasi adalah kondisi yang membatasi kemampuan anggota dewan menerjemahkan komitmen personal menjadi keputusan lembaga. Limitasi struktural berkaitan dengan komposisi dan distribusi posisi; limitasi institusional mencakup komisi, fraksi, partai, dan mekanisme kolektif-kolegial; limitasi kultural mencakup praktik maskulin serta stigmatisasi; sedangkan limitasi fiskal berkaitan dengan persaingan prioritas dan kecukupan anggaran. Analisis membedakan adanya komitmen dari keberhasilan keluaran agar kesimpulan tidak menyamakan kepedulian individual dengan kapasitas kelembagaan.

## 1.8 Kerangka Berpikir



**Gambar 1.1 Kerangka Berpikir**

## 1.9 Metode Penelitian

### 1.9.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitik. Pendekatan deskriptif digunakan untuk menyusun gambaran mengenai tindakan, strategi, hasil, dan limitasi anggota dewan dalam mengawal kepentingan perempuan. Sifat analitik diwujudkan dengan menguji kecocokan antara pernyataan informan dan bukti dokumen,

membandingkan pola antarinforman, serta menafsirkan temuan melalui teori keterwakilan substantif, *critical actor*, dan *policy entrepreneurship*.<sup>20</sup>

Unit analisis penelitian adalah tindakan anggota dewan dalam proses legislasi, penganggaran, pengawasan, dan advokasi yang berkaitan dengan kepentingan perempuan selama periode 2019–2024. Analisis tidak diarahkan untuk membuat generalisasi statistik, melainkan menjelaskan bagaimana komitmen diwujudkan, dipertahankan, dinegosiasikan, dan dibatasi dalam konteks DPRD Provinsi Jawa Tengah.

Proses deskriptif-analitik menempatkan dokumen sebagai jejak tindakan dan keluaran kelembagaan, kemudian menggunakan wawancara untuk memvalidasi aktor, motif, strategi, dan hambatan yang tidak seluruhnya tercatat. Dengan cara tersebut, setiap klaim mengenai komitmen diuji melalui indikator perilaku dan tidak berhenti sebagai laporan pernyataan informan.

### **1.9.2 Lokasi Penelitian**

Penelitian dilaksanakan pada DPRD Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang. Lokasi dipilih karena DPRD memiliki kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah, pembahasan anggaran, dan pengawasan pemerintahan daerah. Periode analisis tetap dibatasi pada 2019–2024,

---

<sup>20</sup> John W. Creswell and J. David Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 5th ed. (Los Angeles: SAGE Publications, 2018).

sedangkan wawancara yang dilaksanakan pada 2026 digunakan untuk merekonstruksi dan memvalidasi proses kebijakan berdasarkan pengalaman informan serta dokumen periode penelitian.

### **1.9.3 Informan Penelitian**

Informan terdiri atas empat anggota dewan perempuan dan satu anggota dewan laki-laki yang dipilih melalui *purposive sampling*. Pemilihan didasarkan pada pengetahuan dan keterlibatan dalam pembahasan kebijakan, program, pengawasan, atau anggaran yang berkaitan dengan kepentingan perempuan, bukan semata-mata untuk mewakili setiap komisi. Informan laki-laki digunakan untuk menilai kemungkinan munculnya aktor kritis di luar identitas perempuan dan dinamika kolaborasi di dalam lembaga.<sup>21</sup>

Keterangan informan mengenai periode 2019–2024 digunakan sesuai batas pengalaman dan pengetahuan langsungnya. Pernyataan yang tidak didukung keterlibatan langsung diperlakukan sebagai pandangan, bukan bukti tindakan pada periode penelitian. Informasi mengenai pengusul, produk kebijakan, program, dan anggaran diperiksa melalui dokumen yang tersedia.

---

<sup>21</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, 2nd ed. (Bandung: Alfabeta, 2019).

#### **1.9.4 Jenis dan Sumber Data**

Penelitian menggunakan data wawancara dan data dokumenter. Wawancara mendalam menghasilkan penjelasan mengenai pemahaman, tindakan, strategi, persistensi, biaya politik, dan limitasi yang dialami informan. Data dokumenter meliputi produk hukum, dokumen perencanaan dan penganggaran, informasi program, data statistik, serta dokumen kelembagaan DPRD dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Dokumen periode 2019–2024 menjadi dasar penelusuran keluaran dan perubahan kebijakan, sedangkan wawancara berfungsi sebagai validasi dan pendalaman.

##### **a. Data Wawancara**

Data wawancara diperoleh melalui wawancara mendalam dengan lima informan. Pertanyaan diarahkan pada definisi kepentingan perempuan, tindakan legislasi dan penganggaran, strategi advokasi, tindak lanjut usulan, kolaborasi, serta hambatan yang dihadapi. Penelitian tidak menggunakan observasi karena proses kelembagaan yang menjadi fokus berlangsung pada periode 2019–2024 dan tidak diamati secara langsung oleh peneliti.

##### **b. Data Dokumenter**

Data dokumenter diperoleh dari peraturan daerah, dokumen RAPBD/APBD dan APBD Perubahan yang tersedia, dokumen

program, profil kelembagaan, data statistik, jurnal ilmiah, serta arsip lain yang relevan. Dokumen digunakan untuk memeriksa keberadaan kebijakan, nilai anggaran, perubahan alokasi, kronologi tindakan, dan konsistensi antara pernyataan informan dengan keluaran lembaga.

#### **1.9.5 Teknik Pengumpulan**

Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan wawancara mendalam. Studi dokumentasi dilaksanakan terlebih dahulu untuk mengidentifikasi kebijakan, pos anggaran, program, dan aktor yang relevan. Temuan dokumen kemudian menjadi dasar penyusunan pertanyaan wawancara dan proses validasi.

##### **a. Dokumentasi**

Dokumentasi dilakukan dengan menelaah peraturan daerah, dokumen perencanaan dan penganggaran, data statistik, arsip kelembagaan, serta bahan lain yang berkaitan dengan kepentingan perempuan. Penelaahan membandingkan isi, tahapan, perubahan nilai, kelompok sasaran, dan kesinambungan program.

##### **b. Wawancara**

Wawancara mendalam dilakukan untuk memperoleh penjelasan mengenai alasan tindakan, proses negosiasi, dukungan dan

penolakan, pembentukan koalisi, serta pengalaman informan dalam mengawal kepentingan perempuan. Kutipan dipilih berdasarkan relevansinya terhadap indikator operasional dan dianalisis bersama bukti dokumenter, bukan disajikan sebagai klaim yang berdiri sendiri.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Pernyataan antaranggota dewan dibandingkan satu sama lain, kemudian diperiksa dengan produk hukum, dokumen program, dan dokumen anggaran. Perbedaan antara pernyataan dan dokumen tidak dihapus, tetapi dianalisis sebagai bagian dari temuan mengenai keterbatasan informasi, perbedaan posisi, atau jarak antara komitmen dan keluaran.

#### **1.9.6 Analisis Data**

Analisis data dilakukan secara interaktif melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Proses analisis berlangsung sejak penelusuran dokumen, penyusunan pertanyaan wawancara, pengodean hasil wawancara, sampai verifikasi kesimpulan.<sup>22</sup>

Tahapan analisis dijalankan sebagai berikut:

---

<sup>22</sup> Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, and Johnny Saldaña, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, 3rd ed. (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014).

### 1. **Reduksi dan Pengodean Data**

Data dokumen dan wawancara dipilah berdasarkan relevansinya dengan rumusan masalah, kemudian dikodekan ke dalam kategori *awareness*, *action*, persistensi, *political cost*, keluaran keterwakilan substantif, dan limitasi. Kutipan yang hanya berupa pernyataan umum tidak langsung diperlakukan sebagai bukti komitmen, tetapi dibandingkan dengan tindakan dan dokumen yang relevan.

### 2. **Penyajian Data**

Data disajikan melalui narasi analitik, kutipan wawancara terpilih, tabel anggaran, serta perbandingan antaraktor dan antarjenis tindakan. Setiap bagian pembahasan memuat temuan, bukti, interpretasi teori, dan simpulan kecil mengenai bentuk serta batas komitmen.

### 3. **Penarikan dan Verifikasi Kesimpulan**

Kesimpulan ditarik dengan menjawab kedua rumusan masalah berdasarkan pola yang konsisten pada dokumen dan wawancara. Verifikasi dilakukan dengan memeriksa kembali sumber, membandingkan temuan yang mendukung dan menyimpang, serta

membedakan tingkat komitmen personal dari keberhasilan keluaran kelembagaan.